

A política de assentamentos rurais no Estado do Amapá

Antônio Sérgio Monteiro Filocreão¹ e Irenildo Costa da Silva²

1 Doutor em Desenvolvimento Socioambiental. Professor da Universidade Federal do Amapá, Brasil. E-mail: afilocreao@gmail.com

2 Mestre em Desenvolvimento Regional pela Universidade Federal do Amapá, Brasil. E-mail: irenildo.costa@unifap.br

RESUMO: A criação de assentamentos rurais no estado do Amapá, como política de reforma agrária, acentuou-se em 1987, alcançando seu clímax durante o governo Fernando Henrique Cardoso. O objetivo deste artigo é analisar como essa política vem se desenvolvendo no Amapá, estado da Amazônia brasileira, apresentando a realidade da situação dos projetos implantados. As análises foram construídas a partir de documentos oficiais do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), produções acadêmicas como artigos, livros, relatórios, complementadas com informações orais obtidas de funcionários públicos responsáveis pelo gerenciamento dos projetos. Hoje, existem no Amapá 54 assentamentos rurais (pelos critérios do INCRA), ocupando uma superfície total de 2.244.755,99 hectares e atendendo a um público de 14.826 famílias. Após 28 anos da criação dos primeiros assentamentos, ainda são reinantes as condições precárias de muitos projetos, os quais carecem, até hoje, da implantação de infraestruturas produtivas como estradas, armazéns, água, energia, insumos agrícolas e infraestruturas sociais como escolas, postos de saúde, centros de recreação entre outros. Em decorrência disso, muitos assentados têm abandonado seus lotes, deslocando-se para as aglomerações urbanas do estado, especialmente para a capital, evidenciando que os governos, não têm sido capazes de promover uma política consistente de manutenção do homem no campo.

Palavras-chave: Assentamentos rurais. Estado do Amapá. Reforma agrária.

The politics of rural settlements in the state of Amapá

ABSTRACT: The creation of rural settlements policy in the state of Amapá was accentuated in 1987, reaching its climax during the government of President Fernando Henrique Cardoso. The purpose of this article is to analyze how this policy has been developed in this state, located in the Brazilian Amazon, presenting the reality of the situation of the projects implemented. Analyses were constructed from official documents of the National Institute of Colonization and Agrarian Reform (INCRA), academic productions, such as articles, books, reports, supplemented by oral information of public officials responsible for projects management. Today, there are 50 rural settlements in Amapá (by INCRA criteria), occupying a total area of 2,244,755.99 hectares and serving a contingent of 14.826 families. After 28 years of the creation of the first settlements, they are still showing the poor state of many projects, still lack current deployment of productive infrastructure such as roads, warehouses, water, energy, inputs and social infrastructure such as schools, health centers, recreation centers, among others. As a result, many settlers abandoned their lots, moving to urban areas of the state, especially to the capital, showing that governments have not been able to promote a consistent policy of maintenance of the man in the field.

Keywords: Rural settlements. State of Amapa. Land reform.

1 INTRODUÇÃO

A política de criação de assentamentos rurais no estado do Amapá, promovida pelo Instituto de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) foi constituída nas ações do Plano Nacional de Reforma Agrária (PNRA), tendo início em 1987 e intensificada a partir de 1995 como resposta as pressões por reforma agrária sofridas pelo governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC). Atualmente, o Amapá possui 54 assentamentos rurais considerados pelo INCRA (2016) como de reforma agrária, distribuídos pelos seus 16 municípios.

O Amapá é um dos mais recentes estados da federação brasileira, criado em 05 de outubro de 1988, encontra-se localizado na parte setentrional do país, no extremo norte da Amazônia. Possui uma superfície territorial de 142.827,91 km², correspondente a 1,7% do espaço nacional e 3,71% da região norte. Sua população, no censo de 2010, era de 669.526 habitantes, das quais 89,8% residiam nas cidades e apenas 10,2% no campo. A sua densidade demográfica era considerada baixa, apresentando 4,69 habitantes por km² (IBGE, 2015).

A economia amapaense formou-se, historicamente, nas atividades relacionadas ao extrativismo vegetal, mineral, comércio e serviços públicos, consolidando-se na formação do seu Produto Interno Bruto (PIB), em 2010, uma importância, relativamente, elevada para a componente serviços (86,83%) em detrimento a indústria (9,6%) e agropecuária (3,21%) devido ao peso da subcomponente administração pública que neste mesmo ano atingiu o percentual de 48,13%. Esta composição discrepante comparada a do PIB do país e da região Norte, pode ser explicada, em parte, pela trajetória de Território Federal, exercida pelo Amapá desde 1943 (FILOCREÃO, 2015). Nesse contexto, a produção agrícola e pecuária apresenta desempenho incipiente para atender a demanda local, o que torna o estado um grande importador de alimentos de outros estados, principalmente, do Pará (SILVA; LOMBA, 2014).

No que se refere a jurisdição das terras estaduais, quatro esferas institucionais devem ser levadas em consideração: o INCRA, que jurisdiciona 4.914.871,23 hectares (34,4%) dessas terras; o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio) têm jurisdição de 6.434.346,63 de hectares (45,0%); a Fundação Nacional do Índio (FUNAI) com 1.183.838,00 hectares (8,3%); e o governo estadual através do Instituto do Meio Ambiente e de Ordenamento Territorial do Amapá (IMAP) que tem 1.708.672,00 hectares, (12%) das terras amapaenses sob sua jurisdição. O restante (0,3 %) está na responsabilidade do Ministério da Defesa que detém 15.681,78 hectares, os municípios tem controle sobre 12.740,00 hectares, e a Eletronorte com outros que dispõem de 11.304,30 hectares (NASCIMENTO, 2009; IMAP 2010, IBGE, 2015).

Quanto à destinação e ocupação das terras amapaense, até 2010, 73,4% das terras foram destinadas para áreas protegidas de uso especial como unidades de conservação federais (42,2%), estaduais (22,4%), municipais (0,5%) e (8,3%) para reservas indígenas (FILOCREÃO, 2015b). Para os projetos de assentamento de reforma agrária

(federalis, estaduais e municipais) foram destinados 15,7% das terras remanescentes, até 2016 e, o que restou, cerca de 12,6% são as terras já tituladas de particulares, as terras destinadas para outros fins, de outros órgãos federais e as que estão sendo transferidas da União para o governo estadual (NASCIMENTO, 2009; IMAP, 2010).

Frente ao atual quadro fundiário, em que, de 1987 a 2016, cerca de 15,7% das terras amapaenses foram destinadas a projetos de reforma agrária, o objetivo deste artigo foi analisar como a política de criação de assentamento rurais vem se desenvolvendo no Amapá, enquanto um pequeno estado da Amazônia brasileira, apresentando um quadro da real situação dos projetos implantados no que se refere a capacidade de manutenção e operação ao longo dos anos.

A metodologia utilizada para alcançar o objetivo proposto consistiu na análise de vários documentos apoiados em dados do INCRA, cadastrados no Sistema de Informações de Projetos de Reforma Agrária (SIPRA) e no Portal dos Assentamentos, atualizados até setembro de 2016; do Instituto de Pesquisa Científica e Tecnológica do Estado do Amapá (IEPA), do IMAP e em fontes de materiais já publicados, como artigos, livros, relatórios e outros, bem como na realização de entrevistas com funcionários dos órgãos acima citados, na busca de informações não publicadas.

Na base de dados do SIPRA, são cadastrados tanto os projetos de assentamentos de reforma agrária criados através da obtenção de terras pelo INCRA, na forma tradicional denominados de Projetos de Assentamentos (PAs); os ambientalmente diferenciados, denominados Projetos de Assentamentos Agroextrativistas (PAEs), Projetos de Desenvolvimento Sustentável (PDSs) e Projetos de Assentamento Florestal (PAFs) e, ainda, os projetos de assentamento de reforma agrária reconhecidos pelo INCRA, criados por outras instituições governamentais para acessar às políticas públicas do PNRA. Considerando essas tipologias, chegou-se ao registro de 54 assentamentos rurais no estado do Amapá até setembro de 2016, incluindo-se a reserva extrativista do rio Cajari¹.

Este artigo, foi organizado em três seções, iniciando com uma análise contextual da política de assentamento rurais na Amazônia legal, no diálogo com as principais referências bibliográficas disponíveis e as bases de dados do INCRA, onde pode-se evidenciar que tanto nos governos militares quanto nos governos democráticos, através da política de reforma agrária, a Amazônia foi tratada como uma espécie de válvula de escape para atenuar e receber os conflitos criados pelo processo de modernização excludente da

¹ Uma ressalva deve ser feita neste trabalho para que não ocorram tendências errôneas na leitura quanto ao efeito da política de assentamentos no estado do Amapá. A criação da reserva extrativista do Rio Cajari não foi decorrente da política de reforma agrária, ou seja, ela é uma unidade de conservação federal de responsabilidade do ICMBio, apesar de encontrar-se inserida na base de dados do SIPRA. As reservas extrativistas são reconhecidas pelo INCRA como projetos de assentamento de reforma agrária na condição de beneficiárias do PNRA pela portaria interministerial MMA/MDA nº 13/2002, a qual em seu texto justifica a necessidade de inclusão das populações extrativistas tradicionais ao Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), bem como a oportunidade de oferecer alternativas para aumentar a renda dos beneficiários e aperfeiçoar a capacidade de produção e comercialização dos produtos oriundos das reservas (NASCIMENTO, 2009).

agricultura brasileira.

Na segunda seção, utilizando-se dos procedimentos anteriores, analisou-se o processo de implementação da política de criação de assentamento na realidade amapaense, observando-se que apesar das especificidades locais, o *modus operandi* desta política não vai se diferenciar muito do que ocorreu no resto da região, enquanto na terceira seção, se fez uma abordagem dos principais problemas que são observados nos assentamentos implantados, que indicam as principais fragilidades desse tipo de política.

2 CONTEXTO DA POLÍTICA DE ASSENTAMENTOS RURAIS NA AMAZÔNIA LEGAL²

De acordo com Le Tourneau e Bursztyn (2010), a Amazônia Brasileira, considerada como a Amazônia legal, constitui a principal região do Brasil no que se refere aos esforços de reforma agrária, tanto em termos do número de famílias assentadas, como de áreas ocupadas. No entanto, argumentam que os projetos implantados pouco se adequam econômica e ambientalmente à realidade amazônica.

Segundo Becker (1990), todo esquema de colonização³ em larga escala para a maior porção do espaço nacional, a Amazônia, nasce com a criação do INCRA em 1970 pelo decreto lei nº 1.110/70, o qual tem como finalidade promover, executar e controlar a reforma agrária, assumindo o papel de organizar a política de terras do governo, segundo os critérios vigentes. A distribuição de terra ocorreria sob o controle do Estado, estimulando, orientando e/ou prevenindo os movimentos espontâneos da população. A criação do INCRA é fruto das políticas ocupacionais do governo que tinha como síntese ideológica na época o slogan de “integrar para não entregar” implementando iniciativas para a migração de trabalhadores rurais e empreendimentos para a região.

A partir desse ano, como substitutivo da reforma agrária, o governo federal lançou vários “programas especiais” de desenvolvimento regional. Entre eles, em 1970, o Programa de Integração Nacional (PIN); em 1971, o Programa de Redistribuição de Terras e de Estímulo à Agroindústria do Norte e Nordeste (PROTERRA); em 1974, o Programa de Pólos Agropecuários e Agrominerais da Amazônia (POLOAMAZÔNIA) e em 1981, é criado o Programa Integrado de Desenvolvimento do Noroeste do Brasil (POLONOROESTE), com objetivo de integração socioeconômica da região ao longo da rodovia Cuiabá-Porto Velho, absorvendo o fluxo migratório com sua inclusão produtiva através de projetos de colonização oficial. O PIN e o PROTERRA foram os programas de maior atenção na ocupação da Amazônia (OLIVEIRA, 1983; REGO, 2002).

² A Amazônia legal é formada pelos estados do Acre, Amazonas, Amapá, Rondônia, Roraima, Pará, Tocantins, Mato Grosso e Maranhão (parte correspondente a oeste do Meridiano 44^o W).

³ O termo faz referência ao fato de que o INCRA não optou por realizar reforma agrária em áreas de ocupação consolidada, consideradas focos de tensão fundiária (reforma agrária incidindo sobre terras particulares), mas sim, por abrir novas áreas de ocupação, distribuindo terras públicas em territórios ainda inabitados, a chamada colonização (LE TOURNEAU, BURSZTYN, 2010).

O PIN era organizado em torno de agrovilas e buscava integrar “os homens sem terra do Nordeste com as terras sem homens da Amazônia” (CARDOSO, 1997). Nele, a localização dos projetos encontrava-se numa faixa de 100 km de cada lado de qualquer rodovia federal, com lotes de 100 hectares. Sob diferentes graus de responsabilidade do INCRA vários tipos de projetos foram utilizados, desde o Projeto Integrado de Colonização (PIC), em que o INCRA se encarrega de organizar todo o assentamento, com assistência financeira e técnica aos colonos, até o Projeto de Assentamento (PA) ou Projeto de Assentamento Rápido (PAR), em que a atuação consiste apenas na simples demarcação e titulação das parcelas ocupadas espontaneamente (BECKER, 1990; SILVA, et. al. 2012).

Com a abertura de novos espaços produtivos na Amazônia, milhares de migrantes foram atraídos para a região, não só na perspectiva de ganharem terras nos polígonos de colonização, mas também interessados em trabalhar nos grandes empreendimentos amazônicos, financiados ou incentivados pelo governo federal, ou simplesmente na busca de fortuna com o garimpo. Mesmo depois do encerramento de muitas dessas atividades, parte da massa migratória permaneceu nas áreas nas quais tinha se instalado, criando aos poucos uma importante demanda local por terras, fenômeno esse reforçado pela crise econômica de 1983, que resultou numa onda de migração para a Amazônia, demandando terras para permanecer na região (LE TOURNEAU, BURSZTYN, 2010).

O governo federal não conseguiu instalar toda a massa de colonos que se dirigiu para Amazônia. O processo de reforma agrária teve pouca efetividade até o final dos anos 1970. Cardoso (1997) assinala que entre 1964 e 1979 somente 39.948 colonos foram instalados na Amazônia legal, um quantitativo bem inferior, se comparado a grande demanda por terra em que se esperava instalar 300.000 famílias, funcionando a Amazônia como uma “válvula de escape” para famílias subempregadas no Nordeste. No período de 1970 a 1978 foram criados 17 assentamentos no Brasil, dos quais 14 estavam na Amazônia legal, o que representa 82,35% do total somente para a região (INCRA, 2015).

A partir do final dos anos 1970 e início de 1980 o processo de reforma agrária na Amazônia ganha impulso. O governo passou a privilegiar a apropriação privada das terras, delegando também à iniciativa privada os projetos de colonização. O fluxo de migrantes ficou fora de controle, intensificando-se vários conflitos fundiários na região. Estes fatos, juntamente com a crise econômica dos fins da década de 1970, fizeram com que se multiplicassem rapidamente os assentamentos rurais sem assistência aos colonos, especialmente nos estados de Rondônia, Acre, Amazonas e Roraima (BECKER, 1990).

Em decorrência do agravamento de vários conflitos fundiários e o medo que eles pudessem resultar em guerrilhas, o governo resolveu criar um ministério extraordinário para os assuntos fundiários e dois grupos executivos para tentar resolver problemas fundiários: o do Araguaia Tocantins (GETAT) e o do Baixo Amazonas (GEBAM), os

quais apresentaram poucos resultados, não indo além da regularização fundiária de posses. Nesse interim, novos assentamentos continuavam sendo criados, principalmente, em Rondônia. Entre 1979 e 1984, último mandato presidencial do período militar, foram instaladas 37.884 famílias na Amazônia, equivalente a uma média de apenas 6.314 assentados por ano (CARDOSO, 1997; LE TOURNEAU, BURSZTYN, 2010). Entre 1979 e 1984 foram criados 42 assentamentos no Brasil, sendo 21 na Amazônia legal (INCRA, 2015).

A partir de 1985, quando o governo do presidente Sarney assume claramente a questão da reforma agrária como prioridade nacional, com um plano ambicioso que previa assentar 1,4 milhões de famílias no período de apenas cinco anos, o número de assentados na Amazônia cresceu significativamente, mesmo considerando que o plano abrangia todo o país. O peso dos assentamentos fora da Amazônia permaneceu pequeno em relação aos assentamentos na região. Todavia, os compromissos do “governo da Nova República” com os setores sociais conservadores e latifundiários logo inviabilizaram essas metas. No final do período (1985-1989) apenas 85 mil famílias de trabalhadores rurais foram assentadas (MATTEI, 2012). Nesse período foram criados 166 assentamentos na Amazônia legal, o que representava 33,13% do total de 501 no Brasil (INCRA, 2015).

No governo de Fernando Collor (1990-1992), o programa de assentamentos foi paralisado, mesmo com uma meta fixada de assentar 500 mil famílias em quatro anos. Nos dois anos em que Collor passou à frente da presidência, com término precoce por conta do impeachment (dezembro de 1992), as ações referentes à reforma agrária se restringiram à regularização de processos fundiários pendentes dos períodos anteriores. Quando seu sucessor, Itamar Franco (1993-1994), assumiu o restante do mandato retomou os projetos de reforma agrária com um programa emergencial que previa o assentamento de 80 mil famílias, mas, foi possível atender apenas 23 mil (CARDOSO, 1997).

Pode-se dizer que no período Collor e Itamar (1990-1994) poucos planos de assentamentos foram realizados na Amazônia e no Brasil, atingindo menos de 10% das metas previstas inicialmente para o período (MATTEI, 2012). Somados com a regularização de processos pendentes anteriores de reforma agrária foi identificado que entre 1990 a 1994 foram criados na Amazônia Legal 131 assentamentos, representando 36,08% do total de 363 em todo Brasil (INCRA, 2015).

No governo do presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC), o compromisso assumido foi de assentar 280 mil famílias durante os quatros primeiros anos de mandato (1995-1998), objetivo quase atingido. Para o seu segundo mandato (1999-2002), uma meta semelhante foi fixada. Durante os oito anos do governo FHC mais de 400 mil famílias foram assentadas. Para este governo a reforma agrária não deveria somente aumentar a produção agrícola, mas criar empregos produtivos e rentáveis para os milhões de brasileiros que buscavam o seu sustento em áreas rurais, na formação de um conjunto moderno e articulado de políticas públicas (LE TOURNEAU,

BURSZTYN, 2010). Durante o governo de FHC foram criados na Amazônia legal 1551 assentamentos, o que representava 36,24% do total de 4.279 criados no Brasil naquele período (INCRA, 2015).

Entre 2003 e 2010, o Brasil foi governado pelo presidente Luís Inácio Lula da Silva, que contou com amplo apoio dos movimentos sociais agrários. As ações de reforma agrária no início do governo se concentraram na chamada “qualificação dos assentamentos rurais existentes”, que visava recuperar os assentamentos já realizados e que se encontravam em precárias condições, especialmente em termos produtivos e de infraestrutura (MATTEI, 2012). O governo Lula assentou mais de 360 mil famílias, distribuídas em 3.529 projetos de assentamentos criados em seus oito anos de mandato. Desse total, 1.411 projetos estavam localizados na Amazônia legal (INCRA, 2015).

No governo da presidente Dilma Rousseff (2011 a 2016), foram criados 608 assentamentos. Desse total, 222 projetos estão situados na Amazônia Legal, o que representa 36,24% somente para a região (SIPRA, 2015). As tabelas 1 e 2 mostram um resumo dos assentamentos que foram criados no Brasil e na Amazônia legal nos períodos acima avaliados.

Tabela 1 - A criação de assentamentos rurais no Brasil e na Amazônia por períodos.

Período	Brasil	Amazônia Legal	% na Amazônia Legal
Antes de 1970	9	1	11,11
1970-1978	17	14	82,35
1979-1984	42	21	50,00
1985-1989	501	166	33,13
1990-1994	363	131	36,09
1995-2002	4.279	1.551	36,25
2003-2010	3.529	1.411	39,98
2011-2016	608	222	36,51
Total	9.348	3.517	37,62

Fonte: INCRA (2016). Org.: autores.

Verifica-se na análise da Tabela 1 que o maior número de assentamentos, tanto em nível de Brasil como na Amazônia Legal, foi criado no período 1995-2002, no então governo FHC. Ainda, com exceção do período anterior a 1970, nos demais, a percentagem de assentamentos criados somente na Amazônia legal representou mais de 33% do total, chegando a 82,35% no período 1970-1978. Da totalidade dos assentamentos criados no país 37,62% estão na Amazônia Legal.

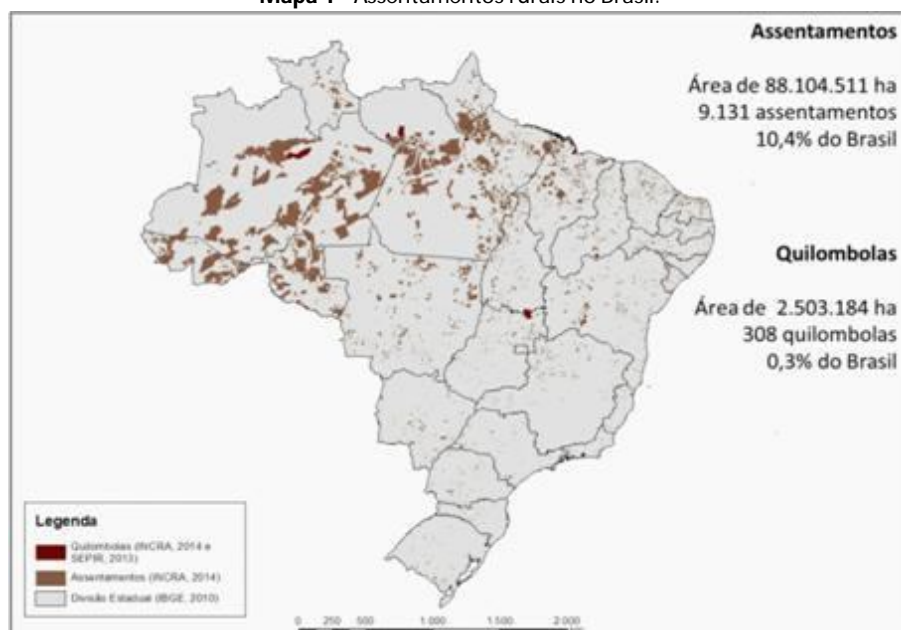
Por sua vez, a Tabela 2 mostra que, considerando pelo total geral ou por período avaliado, o Pará é o estado onde mais se criou assentamentos entre 1970 a 2015. (O estado do Amapá, por outro lado, registrou o menor quantitativo), sendo que no período 2003 a 2010, no governo Lula, houve mais criações desses assentamentos (588).

Tabela 2 - Assentamentos criados nos estados da Amazônia legal no período 1970-2015.

Período	Acre	Amapá	Amazonas	Rondônia	Roraima	Mato Grosso	Pará	Tocantins	Maranhão
1970-1978	2	-	2	7	-	-	2	-	1
1979-1984	5	-	1	4	2	9	-	-	-
1985-1989	10	3	9	15	1	34	34	34	26
1990-1994	7	1	13	9	2	11	36	27	25
1995-2002	60	26	20	101	27	307	384	179	447
2003-2010	64	10	95	58	34	173	588	126	263
2011-2015	13	14	6	30	1	15	88	13	43
Total	161	54	146	224	67	549	1.132	379	805

Fonte: INCRA (2016). Org.: autores.

Quando se considera a superfície ocupada pelos assentamentos no país (Mapa 1), fica evidente que tanto os governos militares e os democráticos de diferentes matizes recorreram a Amazônia como imensa reserva fundiária para por em prática seus planos de reforma agrária, como paliativo para atenuar os conflitos criados pela modernização conservadora da agricultura brasileira. Visto que, dos 88.462.104,23 hectares ocupados por assentamentos no Brasil, 77.483.317,86 hectares estão situados na Amazônia legal, o equivalente a 87,63% das áreas de assentamentos do país.

Mapa 1 - Assentamentos rurais no Brasil.

Fonte: EMBRAPA-GITE (2016).

Tanto os governos do presidente FHC como o do Lula, os que mais criaram assentamentos rurais, recorreram fortemente à Amazônia como destino para a reforma agrária. O governo Lula, mesmo com a publicação da Portaria MEPF-088/1999 que previa restrições na instalação de novos projetos de assentamentos em áreas de floresta, decidida para limitar o impacto da reforma agrária sobre o meio ambiente, fortaleceu a tendência de usar as áreas da Amazônia para promover essa política de re-

forma agrária.

Com tal atitude dos presidentes que se sucederam desde os anos de 1970, fica evidente a reprodução da velha tendência brasileira de tentar resolver a questão do acesso à terra por pequenos produtores sem incomodar as elites rurais consolidadas em áreas de ocupação mais antiga conforme propalada por Busztyn (1990). Para Girardi e Fernandes (2008), a maior demanda por terra no período de 2003-2006 não estava no Norte, a qual representava apenas 15%, mas sim, nas demais regiões do Brasil.

Le Tourneau e Busztyn (2010) questionam a necessidade da grande maioria dos assentamentos se localizarem, principalmente, na Amazônia quando se considera tanto o custo ambiental como a difícil sustentabilidade dos projetos nessa região. De acordo com esses autores, as estatísticas do cadastro rural de 1998 apontam que, considerando apenas os imóveis de grande porte, haveria no Brasil 166,3 milhões de hectares improdutivos, sendo 34,5% localizados na região Norte, 38% no Centro-Oeste, 27,5% no Nordeste e 11% nas regiões Sul e Sudeste. Portanto, é de se estranhar a necessidade de continuar uma colonização de reforma agrária na Amazônia, uma vez que haveria perto de 110 milhões de hectares improdutivos fora da região. Por sua vez, Girardi (2009), apresentando dados mais conservadores, chega a uma conclusão semelhante, avaliando em 40 milhões de hectares as áreas disponíveis fora da Amazônia. Daí, conclui-se que existiria quantidade de terras necessárias para fazer esse tipo de reforma agrária fora da região.

Pode-se argumentar que dentre as razões pelas quais a Amazônia permanece a região mais utilizada para fins de assentamentos de reforma agrária destaca-se, primeiramente, questões de ordem política. O custo político para o governo, de uma reforma agrária em grande escala, é muito elevado para representar uma alternativa viável, considerados os parâmetros das negociações que persistem no panorama político-partidário.

A estratégia encontrada foi, e continua sendo, concentrar-se em desapropriar terras que têm uma documentação mais frágil e não as de titulação antiga e legitimada, ainda que não cumpram a função social. Ao mesmo tempo, o processo de desapropriação que foi desenvolvido na Amazônia acabou por reforçar a dinâmica de ocupação desordenada em vez de revertê-la. De acordo com Heredia et. al. (2003), ao indenizar os proprietários pelo preço da terra e pelas benfeitorias, o governo incentiva a pressão sobre a floresta, pois estabelecimentos rurais que não forem rentáveis no médio prazo poderão ser desapropriados pelo INCRA.

O fato é que, enquanto os movimentos sociais pressionam por reforma agrária em regiões de ocupação mais antiga, a resposta governamental ocorre, principalmente, em direção a Amazônia. Os assentamentos na Amazônia continuam superando os das outras regiões, tanto em capacidade de assentar, número de famílias assentadas e área disponibilizada. Dos 9.348 projetos cadastrados no INCRA, 3.517 estão situados na Amazônia legal, sendo que esses projetos respondem por 66,4% da capacidade

de de assentar instalada e de 64,24% das famílias assentadas (Tabela 3).

Tabela 3 - Números de assentamentos na Amazônia legal em relação ao Brasil.

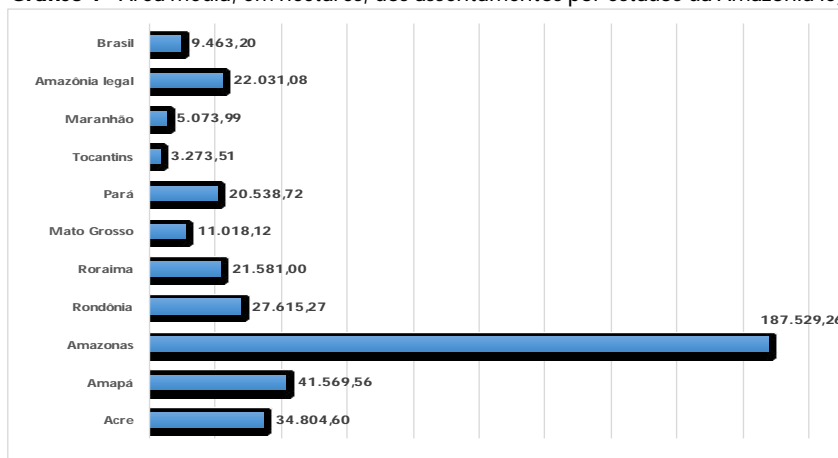
Tópicos considerados	Brasil	Amazônia Legal	Amazônia Legal (%)
Nº de assentamentos	9.348	3.517	37,62
Capacidade de famílias	1.184.331	786.545	66,41
Famílias assentadas	976.517	627.310	64,24
Área dos assentamentos	88.462.104,97	77.483.318	87,59

Fonte: INCRA (2016). Org.: autores.

Analisando a Tabela 3 é possível identificar que os assentamentos ainda não atingiram a sua capacidade total de assentar famílias. Para a capacidade de 1.184.331 famílias, encontram-se, efetivamente, assentadas 976.517, o que significa 82,4%. Na Amazônia legal, os projetos estão com sua capacidade de famílias preenchidas em 79,75%. É importante ressaltar que nos dados do SIPRA foram identificados assentamentos com o número de assentados acima da sua capacidade, como também, assentamentos sem o número de assentados, mesmo com a condição do projeto considerada consolidada. Ao todo são 32 assentamentos que aparecem nos registros indicando 0 de famílias assentadas, os quais têm capacidade de assentar 4.662 famílias e área de 192.174,99 hectares. Da mesma forma, 87,59% das áreas disponibilizadas estão na Amazônia legal, o que significa 77.483.318 hectares dos 88.462.104,97 hectares.

Na Amazônia legal a área média dos projetos é de 22.031,08 hectares, bem maior que a média nacional de 9.463,20 hectares. O Amazonas é o estado da região amazônica que apresenta a maior média de área dos projetos, 187.529,26 hectares. Dos 9 estados da Amazônia legal, 4 apresentam área dos assentamentos acima da média da região (Gráfico 1).

Gráfico 1 - Área média, em hectares, dos assentamentos por estados da Amazônia legal.



Fonte: INCRA (2016). Org.: autores.

Quanto à distribuição dos assentamentos nos estados da Amazônia legal, o Pará é o que apresenta o maior número de assentamentos criados até 2016 (1.132), e o

Amapá é o menor. Também é no Pará que os assentamentos apresentam a maior capacidade para assentar famílias e de famílias assentadas. Quanto ao tamanho da área total de assentamentos, o maior é do Amazonas e o menor, de Roraima (Tabela 4).

Tabela 4 - Situação dos Assentamentos Rurais por estado da Amazônia legal.

Estado	Número de Assentamentos	Capacidade de Famílias	Famílias Assentadas	Área de Assentamentos
Acre	161	35.936	32.830	5.603.540
Amapá	54	18.898	14.826	2.244.756
Amazonas	146	73.136	57.353	27.379.272
Rondônia	224	66.079	39.028	6.185.821
Roraima	67	22.215	16.634	1.445.927
Mato Grosso	549	100.863	82.860	6.048.949
Pará	1.132	318.617	247.819	23.249.828
Tocantins	379	25.531	23.630	1.240.660
Maranhão	805	125.270	112.330	4.084.565
Total	3.517	786.545	627.310	77.483.318

Fonte: INCRA (2016). Org.: autores.

3 ASSENTAMENTOS RURAIS NO ESTADO DO AMAPÁ

Os projetos de assentamentos rurais começaram a ser instalados no Amapá no final da década de 1980, à luz do 1º Plano Nacional de Reforma Agrária da Nova República (PNRA), elaborado após o final do governo militar pelo decreto nº 91.766/85, que foi executado no quadriênio 1985-1989. Assim, se estabelece no mundo rural amapaense os primeiros assentamentos de pequenos agricultores (NASCIMENTO, 2009; FILOCRE-ÃO, 2015).

As ações desse plano chegam no Amapá apenas no final de 1986 e início do ano de 1987, com a criação de três Projetos de Assentamentos: o de Piquiazal com área de 26.000 hectares, como demanda antiga do Sindicato de Trabalhadores Rurais de Mazagão; e os assentamentos da Perimetral, região de Pedra Branca com 34.000 hectares e do Carnot em Calçoene com 72.000 hectares, para atender populações migrantes de outros estados, mais precisamente, do Maranhão (JORGE, 2003).

Em 27 de outubro de 1988 foram criados, no município de Mazagão, os Projetos de Assentamento Extrativistas Maracá I, II e III com área de 363.500 hectares, estando eles entre os primeiros Projetos de Assentamento Extrativistas criados no Brasil. Em 28 de abril de 1997, os três projetos foram unificados, recebendo o nome de Projeto de Assentamento Agroextrativista do Maracá, totalizando uma superfície de 569.208 hectares (INCRA, 2004). Esse PAE é o maior assentamento rural do estado.

De acordo com Allegretti (1992), a criação dos PAEs Maracá I, II e III aconteceu na esteira das lutas pelo reconhecimento das terras habitadas pelos chamados “povos da floresta”, que tinham na população extrativista do Acre os seus mais combativos representantes. A proposta de assentamentos extrativistas surgiu da necessidade de encontrar uma alternativa de promover, de forma adequada, a regularização fundiária dos antigos seringais da Amazônia, respondendo, ao mesmo tempo, às demandas

dos grupos locais por melhores condições de vida.

Segundo Filocreão (2007), como resultado da mesma luta que culminou com a criação dos PAEs Maracá, liderada pelos Conselho Nacional dos Seringueiros (CNS), criado em 1985, Sindicato dos Trabalhadores Rurais do Amapá (SINTRA) e Cooperativa Mista Agroextrativista Vegetal dos Agricultores de Laranjal do Jari (COMAJA), foi criada, no âmbito da Política Nacional do Meio Ambiente, a Reserva Extrativista do rio Cajari, em 12 de março de 1990, com uma área inicial de 481.650 hectares, ampliada, posteriormente para 501.771 hectares. A partir de 2002, a reserva Cajari, foi reconhecida como projeto de assentamento de reforma agrária, pelo INCRA, passando a condição de beneficiária das principais políticas da reforma agrária, encontrando-se cadastrada no SIPRA.

Devido à baixa demanda por terras, somado à pouca resposta operacional do INCRA no Amapá, não houve a criação de novos projetos de assentamento rurais no Amapá entre os anos 1989 e 1993. Somente a partir de 1994 foi retomado esse processo com a criação do projeto Bom Jesus dos Fernandes com área de 33.031 hectares, no município de Tartarugalzinho, para abrigar famílias imigradas do Maranhão. A criação deste projeto fazia parte das determinações do Programa Emergencial de Reforma Agrária do governo Itamar Franco, com a ousada meta de assentar no Brasil 20 mil famílias em 1993 e 80 mil em 1994 (NASCIMENTO, 2009).

Em síntese, foi a partir do final de 1986, quando o INCRA começou a criar projetos de assentamentos rurais, que se iniciou, efetivamente, o processo de destinação de terras para pequenos agricultores e extrativistas no Amapá. A Tabela 5 sintetiza os resultados alcançados por essa política, no período de 1986 a 1994, onde se conseguiu garantir 1.236.010 hectares de terras com capacidade de assentar 6.086 famílias, encontrando-se em 2016, assentadas 4.731 famílias, representando uma taxa de ocupação de 77,74%, nesses espaços.

Tabela 5 - Assentamentos Rurais criados no estado do Amapá (1986 a 1994).

Nome do Assentamento	Município	Jurisdicção	D. C.	Área (ha)	C.F	F.A.	T.O.(%)
PA Carnot	Calçoene	INCRA	13/12/86	72.000	306	295	96,41
PA Piquiazal	Mazagão	INCRA	01/04/87	26.000	650	249	38,31
PA Perimetral	Pedra Branca	INCRA	01/04/87	34.000	680	398	58,53
PAE Maracá	Mazagão	INCRA	27/10/88	569.208	2.500	1.996	79,84
RESEX do Rio Cajari	Mazagão	ICMBIO	12/03/90	501.771	1.500	1.409	93,93
PA Bom Jesus	Tartarugalzinho	INCRA	25/03/94	33.031	450	384	85,33
Total Geral	6 projetos			1.236.010	6.086	4.731	77,74

Fonte: INCRA (2015; 2016). Org.: autores.

Nota: C.F. = capacidade de famílias; F. A. = famílias assentadas; D. C. = data de criação; T.O.=taxa de ocupação

A criação dos projetos intensificou-se a partir de 1995 com o impulso dado à reforma agrária pelo governo FHC, com o assentamento de mais de 5.000 famílias (JORGE, 2003). Entre 1987 e 2002 a maioria dos assentamentos surgiram espontaneamente, por meio da ocupação de terras públicas, especialmente por nordestinos,

cabendo ao INCRA apenas o papel de “regularizador”. Nesse período, os assentamentos foram responsáveis pela ocupação de quase 1 milhão de hectares, equivalente a aproximadamente 7% da área do estado (BRITO, 2007). É somente a partir de 2003 que surgem os primeiros assentamentos dotados de planejamento e estudo prévio (SILVA, et. al., 2011).

O boom ocasionado pela criação da Zona de Livre Comércio de Macapá e Santana em 1992, o desaquecimento da mineração de garimpo na Amazônia e a transformação do Amapá em estado contribuíram para um grande surto de migração populacional, em especial de rurícolas maranhenses, pressionando a criação de assentamentos rurais. Em 1991 a população amapaense era de 289.397 habitantes e, em 2000 a população atingiu os 447.032 habitantes, com um aumento equivalente de 64,83% no período de 9 anos (IBGE, 2015). Na década de 1990 o meio rural amapaense presenciou o efeito do impulso que o governo FHC deu à questão da reforma agrária, sendo a grande maioria do público beneficiado composta por migrantes.

De fato, no período 1995-1998, no primeiro governo FHC, foram criados pelo INCRA no Amapá 16 novos projetos de assentamentos, com capacidade de atender mais de 5.000 famílias, em sua grande maioria pessoas atraídas por uma oportunidade de trabalho em Macapá e Santana ou provenientes de áreas de garimpos desmobilizados (INCRA, 2015). A Tabela 6 mostra que para esses assentamentos foram disponibilizados 333.097 hectares, verificando-se em 2016, uma taxa de ocupação média de 84,38% dos lotes disponibilizados.

Verifica-se, também, comparando a Tabela 6 com a Tabela 5, que a área média por lote, dos assentamentos criados no período foi de 66,4 hectares, bem inferior a dos primeiros assentamentos criados, cuja área média foi de 203 hectares. Isto pode ser explicado pelo fato das áreas disponibilizadas para o agroextrativismo, nos PAEs Maracá e Reserva Extrativista do rio Cajari, não serem disponibilizadas na forma de lotes individuais, devido a própria natureza da atividade extrativista, onde muito dos recursos utilizados são de uso comum, exigindo um espaço maior por família. Nesses casos, o direito ao usufruto da terra e aos recursos extrativistas é concedido através de um Contrato de Concessão de Uso Real para as famílias beneficiárias através das suas Associações, que são co-gestoras dessas áreas, com o poder público (FILOCRE-ÃO, 2007).

Tabela 6 - Assentamentos Rurais criados no estado do Amapá (1995 a 1998).

Nome do Assentamento	Município	Jurisdicção	D. C.	Área (ha)	C.F	F.A.	T.O.(%)
PA Serra do Navio	Serra do Navio	INCRA	31/10/95	25.000	250	116	46,40
PA Matão do Piaçaca	Santana	INCRA	05/01/96	42.904	551	533	96,73
PA Cedro	Tartarugalzinho	INCRA	04/09/96	47.970	600	582	97,00
PA Munguba	Porto Grande	INCRA	01/10/96	32.673	649	355	54,70
PA Piquiá do Amapá	Amapá	INCRA	08/01/97	3.670	67	67	100,00
PA Nova Colina	Porto Grande	INCRA	08/01/97	26.643	309	271	87,70
PA São Benedito do Aporá	Tartarugalzinho	INCRA	08/01/97	2.900	54	50	92,59
PA Manoel Jacinto	Porto Grande	INCRA	22/04/98	16.390	270	238	88,15
PAE Anauerapucu	Santana	INCRA	22/04/98	37.058	519	519	100,00
PA Itaubal	Itaubal	INCRA	21/07/98	13.535	250	159	63,60
PA Nova Vida	Tartarugalzinho	INCRA	03/08/98	9.511	185	164	88,65
PA Cruzeiro	Amapá	INCRA	18/08/98	5.930	96	68	70,83
PA Nova Canaã	Porto Grande	INCRA	20/08/98	20.554	340	337	99,12
PA Pancada do Camaipí	Mazagão	INCRA	16/09/98	24.055	400	398	99,50
PA Cujubim	Pracuúba	INCRA	16/09/98	13.000	220	180	81,82
PA Governador Janary	Tartarugalzinho	INCRA	16/09/98	11.304	200	148	74,00
Total Geral	16 projetos			333.097	4.960	4.185	84,38

Fonte: INCRA (2015; 2016). Org.: autores.

Nota: C.F. = capacidade de famílias; F. A. = famílias assentadas; D. C. = data de criação; T.O.=taxa de ocupação

No período de 1999 a 2002, referente ao segundo governo FHC, observa-se na Tabela 7, que a política de criação de assentamento rurais no Amapá deixa de ser exclusiva do governo federal, sendo criado, durante esses anos, 9 projetos de assentamentos, com 05 pelo INCRA, 03 pelo governo estadual, através do IMAP, e 01 pelo governo municipal. Esses assentamentos disponibilizaram uma área de 530.573 hectares com capacidade de atender 1.332 famílias, o que significa uma área média de 245,2 hectares por lote. Em 2016, a taxa de ocupação média desses lotes foi de 84,38%.

É nesse intervalo de tempo que se implanta no Amapá o único projeto casulo, com o nome de Maria Nazaré Souza Mineiro de 3.000 hectares, localizado no município de Laranjal do Jari. O nome é em homenagem a uma líder dos sem-terra assassinada em 16/12/1998 no município de Laranjal do Jari, por ter liderado uma invasão de área contígua àquele município (NASCIMENTO, 2009).

O projeto casulo, é uma modalidade descentralizada de assentamento, que prevê que prefeituras e governos estaduais, juntamente com o INCRA, cadastrem agricultores sem terra e identifiquem terras públicas municipais e estaduais disponíveis ou que possam ser adquirida. A ideia é descentralizar e acelerar a execução dos projetos de reforma agrária. O governo federal garantirá os créditos e divide com os estados e municípios o financiamento para a infraestrutura social (INCRA, 2015).

Tabela 7 - Assentamentos Rurais criados no estado do Amapá (1999 a 2002).

Nome do Assentamento	Município	Jurisdição	D. C.	Área (ha)	C.F	F.A.	T.O.(%)
PA Lourenço	Calçoene	INCRA	21/12/99	26.600	266	244	91,73
PA Vila Velha do Cassiporé	Oiapoque	INCRA	27/12/99	28.000	170	149	87,65
PA Corre Água	Macapá	INCRA	01/03/00	210.200	105	99	94,29
PA Pedra Branca	Pedra Branca	INCRA	01/03/00	251.188	400	299	74,75
PA Casulo Nazaré Mineiro	L. do Jarí	Municipal	21/09/00	3.000	100	95	95,00
PA Mutum	Calçoene	IMAP	18/04/02	7.000	90	80	88,89
PA Padre Josimo	Macapá	IMAP	03/06/02	352	55	53	96,36
PA Drª Mércia	Macapá	IMAP	03/06/02	571	73	72	98,63
PA Igarapé Grande	Oiapoque	INCRA	24/06/02	3.662	73	33	45,21
Total Geral	9 projetos			530.573	1.332	1.124	84,38

Fonte: INCRA (2015; 2016). Org.: autores.

Nota: C.F. = capacidade de famílias; F. A. = famílias assentadas; D. C. = data de criação; T.O.=taxa de ocupação

Ao todo, entre 1995 e 2002, nos 2 governos FHC foram criados, no estado, 25 projetos de assentamento. Foi o período em que mais se criou projetos, nessa época, grosso modo, as pessoas formavam grupos que procuravam localizar terras sem ocupação e posteriormente reivindicavam ao INCRA a criação de assentamentos nas áreas escolhidas. Jorge (2003) assinala que nesse processo não houve por parte do INCRA cuidados na seleção dos candidatos e tampouco estudos indicadores de estratégias que permitissem o “desenvolvimento sustentável” dos projetos criados. A consequência disso é que grande parte dos assentamentos hoje não respondem às expectativas de melhoria da qualidade de vida sonhada pelos assentados.

Entre 2003 e 2010, no então governo Lula, entrou em vigência o 2º PNRA, no período de 2003 a 2006, onde foram criados mais três assentamentos sob a jurisdição do INCRA: o PA Ferreirinha com 5.389 hectares, localizado no município de Ferreira Gomes; o projeto de desenvolvimento sustentável Irineu e Felipe com 10.681 hectares, localizado no município de Calçoene e o PA Santo Antônio da Pedreira com 736 hectares, localizado no município de Macapá.

Além desses, outros assentamentos foram criados no estado, mas sob jurisdição do Instituto de Meio Ambiente e Ordenamento Territorial. Por meio das leis estaduais 1.042, 1.043, 1.044 e 1.045 de 18/08/2006, o governo estadual criou quatro novos projetos agroextrativistas no Arquipélago do Bailique, situado no município de Macapá. Os projetos criados foram: PAE da Ilha do Curuá com 26.777 hectares, PAE da Ilha do Franco com 10.501 hectares; PAE da Ilha do Marinheiro com 1.946 hectares e o PAE da Ilha do Brigue com 2.500 hectares.

Para esses projetos não houve movimento migratório, pois foram criados em áreas já habitadas com a intenção de transformar essas áreas em assentamentos para carrear as políticas públicas para esses locais, até então inexistentes por estarem à margem do programa de reforma agrária. Ainda em 2006, a reserva extrativista do Rio Cajari com 501.771 hectares, reconhecida pelo INCRA como parte dos projetos de assentamento de reforma agrária, pela portaria interministerial MMA/MDA nº 13/2002, começa a desfrutar de das políticas públicas fundiárias e creditícias, o Pro-

na (NASCIMENTO, 2009).

Durante o governo Lula, iniciou o processo de transferência de algumas terras da União para o estado do Amapá. Devido a entraves de natureza burocrática em função do desencontro entre o decreto nº 6.291/2007 e a lei nº 11.949, essa transferência não aconteceu até 2015. Com a persistência dessa pendência, tanto o INCRA quanto os órgãos fundiários estaduais suspenderam a criação de novos assentamentos nas áreas de terra firme, desde 2007, sendo que as terras disponíveis para novos projetos, estão localizadas nesse ecossistema, e são de interesse do governo estadual, conflitando com os interesses do governo federal.

O marco jurídico estabelecido para a transferência de terras da União para o estado do Amapá foi motivo de controvérsias sobre a jurisdição das terras em litígio entre órgãos representativos da política fundiária desses dois governos. Havia rumores de que essas áreas estavam sendo pensadas para a plantação de soja, que se expandia no estado. Por conta disso, os chamados “sojeiros” pressionaram representantes do INCRA e do órgão fundiário estadual a não criarem assentamentos nessas áreas.

Nesse contexto, desde 2007, a política de reforma agrária no Amapá, através da criação de assentamentos, ocorreu no sentido de transformar muitas comunidades, especialmente, das áreas ribeirinhas, em projetos de assentamentos agroextrativistas. A estratégia foi a de possibilitar o acesso, aos benefícios das políticas agrárias e fundiárias aos agricultores dessas comunidades e, ao mesmo tempo, aplicar diretrizes e procedimentos de controle e gestão ambiental, em ambientes vulneráveis. Em 2010, criou-se 2 projetos de assentamento agroextrativista, os PAE Ipixuna Miranda no município de Macapá e Barreiro no município de Mazagão.

A Tabela 8 ilustra os resultados da política de assentamento no Amapá durante o governo Lula, onde foram criados 9 projetos com uma área total de 63.492 hectares com capacidade de atender 4.682 famílias em uma área média de 13,5 hectares. A taxa média de ocupação desses assentamentos era de 78,36%, em 2016.

Tabela 8 - Assentamentos Rurais criados no estado do Amapá (2003 a 2010).

Nome do Assentamento	Município	Jurisdição	D. C.	Área (ha)	C.F	F.A.	T.O.(%)
PA Ferreirinha	Fer. Gomes	INCRA	20/11/05	5.389	133	120	90,23
PDS Irineu e Felipe	Calçoene	INCRA	23/11/05	10.681	213	172	80,75
PA Santo Antônio da Pedreira	Macapá	INCRA	16/01/06	736	96	86	89,58
PAE Durável da Ilha Curuá	Macapá	IMAP	25/10/06	26.777	1.484	1.344	90,57
PAE Durável da Ilha do Marinheiro	Macapá	IMAP	25/10/06	1.946	976	810	82,99
PAE Durável Ilha do Franco	Macapá	IMAP	25/10/06	10.501	820	389	47,44
PAE Durável Ilha do Brigue	Macapá	IMAP	25/10/06	2.500	760	548	72,11
PAE Ipixuna Miranda	Macapá	INCRA	20/10/10	2.849	100	100	100,00
PAE Barreiro	Mazagão	INCRA	27/12/10	2.113	100	100	100,00
Total Geral	9 projetos			63.492	4.682	3.669	78,36

Fonte: INCRA, 2015; INCRA, 2016. Org.: autores.

Nota: C.F. = capacidade de famílias; F. A. = famílias assentadas; D. C. = data de criação; T.O.=taxa de ocupação

Durante o governo Dilma, a política de criação de assentamentos rurais definida

para o Amapá, a partir de 2007, devido as dificuldades para proceder a transferência de terras da união para o estado, continuou concentrada nas áreas ribeirinha e ilhas, na estratégia de garantir o acesso aos benefícios das políticas de reforma agrária a essa população que se encontrava excluída das políticas públicas e garantir uma certa proteção ambiental dessas áreas. No período, de 2011 a 2015, foram criados 14 projetos de assentamento agroextrativistas, sendo 12 pelo governo federal através do INCRA e 02 pelo governo estadual, através do IMAP.

A Tabela 9 indica nesses PAEs, uma baixa taxa média de ocupação, na ordem de 61,38%, para uma área média de 48,2 hectares por família. A área total disponibilizada para assentamentos no período foi 81.574 hectares. A baixa taxa de ocupação, pode ser explicada pela precariedade e/ou inexistências de equipamentos sociais básicos como escolas, postos de saúde e transporte, que obriga os assentados a se deslocarem para os núcleos urbanos, abandonando os seus lotes.

Tabela 9 - Assentamentos Rurais criados no estado do Amapá (2011 a 2015).

Nome do Assentamento	Município	Jurisdição	D. C.	Área (ha)	C.F	F.A.	T.O.(%)
PAE Foz do Mazagão Velho	Mazagão	INCRA	16/07/12	13.835	300	297	99,00
PAE Sucuriçu	Amapá	INCRA	14/11/12	9.577	130	130	100,00
PAE Nossa Senhora da Conceição	Macapá	INCRA	25/10/13	1.065	80	74	92,50
PAE Carapanatuba	Macapá	INCRA	25/10/13	3.707	200	129	64,50
PAE Igarape Novo	Itaubal	INCRA	04/11/13	84	40	35	87,50
PAE Ilha de Aruas	Vitória do Jari	INCRA	05/12/14	5.607	110	73	66,36
PAE Capoeira do Rei	Cutias	INCRA	22/12/14	1.404	50	16	32,00
PAE Jacitara	Cutias	INCRA	22/12/14	359	25	7	28,00
PAE Terra Grande	Macapá	IMAP	23/12/14	38.731	400	165	41,25
PAE Ilha do Faustino	Macapá	IMAP	23/12/14	2.500	100	13	13,00
PA Raimundo Osmar Ribeiro	Macapá	INCRA	24/11/15	307	20	0	0,00
PAE Tartarugal Grande	Tartarugalzinho	INCRA	24/11/15	530	84	33	39,29
PAE Ipixuna Grande	Itaubal	INCRA	08/12/15	1.714	150	74	49,33
PAE Rio Macacoari	Itaubal	INCRA	08/12/15	2.154	100	52	52,00
Total Geral	14 projetos			81.574	1.789	1.098	61,38

Fonte: INCRA (2015; 2016). Org.: autores.

Nota: C.F. = capacidade de famílias; F. A. = famílias assentadas; D. C. = data de criação; T.O.=taxa de ocupação

Quanto a distribuição municipal dos assentamentos, observa-se na Tabela 10 e nos Mapas 2 e 3, que em apenas três municípios (Macapá, Mazagão e Tartarugalzinho) se concentrou quase metade do número de assentamentos e cerca de 70% da capacidade de assentar, e do número de famílias assentadas.

tos cada, enquanto no município de Amapá foram instalados 3 assentamentos. Nos municípios de Cutias, Oiapoque, Pedra Branca e Santana foram instalados 2 projetos, e os demais municípios ficaram com 1 projeto de assentamento cada. Quanto a jurisdição dos assentamentos criados, 43 são de responsabilidade do INCRA, 9 do governo estadual através do IMAP, 1 da prefeitura do município de Laranjal do Jari e um 1 do ICMbio.

Tabela 10 - Distribuição Municipal dos projetos de Assentamento

Município	Quant.	Area (ha)	Capacidade de famílias	Famílias Assentadas
Macapá	14	302.743	5269	3.882
Tartarugalzinho	6	105.248	1573	1.361
Mazagão	6	1.136.983	5450	4.449
Itaubal	4	17.489	540	320
Calcoene	4	116.281	875	791
Porto Grande	4	96.261	1568	1.202
Amapá	3	19.178	293	265
Cutias	2	1.764	75	23
Oiapoque	2	31.663	243	182
Pedra Branca	2	285.188	1080	697
Santana	2	79.963	1119	1.070
Ferreira Gomes	1	5.390	133	120
Laranjal do Jari	1	3.000	100	95
Pracuuba	1	13.000	220	180
Serra do Navio	1	25.000	250	116
Vitoria do Jari	1	5.607	110	73
Total Geral	54	2.244.756	18.898	14.826

Fonte: INCRA (2015; 2016). Org.: autores.

Pelo que se observa na Tabela 11, encontram-se assentadas, atualmente, 14.826 famílias nos projetos instalados, os quais têm capacidade para atender 18.898 famílias. Isso significa que os assentamentos estão comprometidos em 79,31% de suas capacidades. A área média por família é de 118,7 hectares. A grande maioria dos projetos fica localizada ao longo das rodovias federais e estaduais e em áreas de transição de vegetação em virtude da maior facilidade de acesso. Porém, isso não chega a se configurar como uma vantagem, uma vez que os solos desses ambientes são de baixo potencial para o desenvolvimento agrônomo da maioria das culturas introduzidas, sejam elas perenes ou anuais. Esse quadro se agrava quando se considera que muitos assentados, especialmente maranhenses, apresentam baixa vocação para a agricultura (JORGE, 2003; SILVA, et. al., 2011).

Tabela 11. Quadro Geral dos Assentamentos Rurais criados no estado do Amapá por períodos.

Período	Quantidade	Área (ha)	Capacidade de famílias	Famílias Assentadas	Taxa de Ocupação (%)
1986 - 1994	6	1.236.011	6.086	4.731	77,74
1995 - 1998	16	333.099	5.009	4.204	83,93
1999 - 2002	9	530.574	1.332	1.124	84,38
2003 - 2010	9	63.493	4.682	3.669	78,36
2011 - 2015	14	81.579	1.789	1.098	61,38
TOTAL	54	2.244.756	18.898	14.826	78,45

Fonte: INCRA (2015; 2016). Org.: autores

Na Tabela 11, pode-se observar que a maioria dos assentamentos, ou seja, 25 dos 54, quase metade, foram instalados durante o governo FHC, na política de atendimento as demandas de reforma agrária, abrindo oferta na Amazônia. No governo Lula foram criados nove assentamentos, onde os investimentos principais foram no sentido de viabilizar os assentamentos existentes, investindo-se nas políticas de fortalecimento da agricultura familiar para o público assentado. Nos 5 anos do governo Dilma, foram criados 14 assentamentos, sendo que a maioria foi para atender a população rural mais pobres, que habitam nas comunidades ribeirinhas e na região das ilhas que se encontravam excluídas da políticas sociais, pelo seu isolamento, tanto que 13 dos 14 assentamentos criados, foram projetos de assentamento agroextrativista.

4 PRODUÇÃO E PROBLEMAS NOS ASSENTAMENTOS

Em termos de produção, nos assentamentos a configuração básica é a pequena agricultura de caráter, eminentemente, familiar. Em geral, predomina o cultivo de pequenas roças de lavouras anuais, centradas especialmente na cultura da mandioca, utilizada na produção de farinha e, em algumas situações em consórcios com outros cultivos, como arroz e feijão. A mandioca constitui a principal fonte de alimentação e de renda dos pequenos agricultores e, geralmente, a cultura não apresenta problemas de doenças, embora esteja suscetível ao ataque das saúvas e ácaros. Nos projetos PAEs tem predominado as atividades de extrativismo vegetal associado com a agricultura (SILVA, et. al., 2012).

Com relação aos maiores problemas enfrentados nos assentamentos do estado, eles têm origem desde o início da criação de muitos projetos. Para começar, muitos foram instalados sem planejamento e em áreas, em áreas de mata nativa distantes dos centros consumidores, e com restrição ecológica, sendo que grande parte dos assentados apresenta pouca ou nenhuma tradição em agricultura, ao que se soma a deficiência no serviço de assistência técnica e no apoio creditício.

Pode-se dizer que, praticamente, cerca de 80% dos projetos no estado foram insta-

lados em áreas não antropizadas (com exceção dos projetos agroextrativistas e de desenvolvimento sustentável instalados em comunidades pré-existentes), os quais carecem até hoje de implantação de infraestrutura produtivas como estradas, armazéns, água, energia, insumos e infraestruturas sociais como escolas, postos de saúde, centros de recreação entre outros. Esse cenário, como já apontava o trabalho de Jorge (2003), tem provocado um processo contínuo de degradação da qualidade de vida, o que ao longo dos anos vem contribuindo, expressivamente, para alta taxa de evasão nos assentamentos.

Alguns estudos têm mostrado a realidade do índice de abandono dos lotes nos assentamentos (LIMA, 2005; IBGE, 2004; AMAPÁ, 2007). Lima (2005), ao realizar um estudo nos assentamentos Cedro, Nova Vida e Bom Jesus, todos localizados no município de Tartarugalzinho, observou um elevado número de lotes abandonados, apresentando como justificativa a falta de infraestrutura dos projetos, destacando-se a falta de escolas, insuficiência de estradas vicinais e a incerta demarcação dos lotes. Por sua vez, um diagnóstico preliminar do assentamento Cujubim no município de Pracuúba, realizado pelo Instituto de Desenvolvimento Rural do Amapá em 2007, relatou que do total de 184 lotes, 72 (39%) estavam abandonados. Também, o trabalho do IBGE (2004) revelou que em 2003 o assentamento Cruzeiro detinha apenas 30 das 92 famílias inicialmente beneficiadas.

Devido à precariedade de infraestrutura básica, em alguns assentamentos as famílias não moram nos seus lotes, as quais têm que percorrerem longas distâncias até o local onde realizam suas atividades produtivas, o que torna mais difícil a vida dos assentados quando se considera as péssimas condições das vias de acesso dentro dos assentamentos, que em alguns casos impossibilita a passagem de veículos até os locais de produção (SILVA, et. al. 2012). Um estudo encomendado pelo INCRA ao Instituto de Pesquisa Científica e Tecnológica do Estado do Amapá (IEPA) para a realização do Plano de Recuperação do Assentamento (PRA) revelou as péssimas condições em que se encontram muitos ramais e vias de acesso a alguns assentamentos (Painel de fotografias 1).

Painel de fotografias 1 – Visão geral da concentração de assentados e das péssimas condições de acesso.



Fonte: INCRA-AP, 2010.

Nota: A= Assentamento Nova Colina; B= Assentamento Pedra Branca; C= Assentamento Carnot; D= Assentamento Lourenço; E= Assentamento Nova Canaã; F= Assentamento Piquiá e G= Assentamento Vila Velha do Cassiporé.

Outro problema que tem marcado o desacerto dos assentamentos está relacionado ao fato de que muitos projetos foram instalados sem o prévio licenciamento ambiental, decorrente da tomada de decisão por parte do governo em cumprir metas a qualquer custo, não proporcionando o estudo de áreas para a implantação dos projetos. Pela falta de licença prévia aprovando a localização, a viabilidade ambiental e o estabelecimento de requisitos básicos a serem atendidos, alguns assentamentos pecaram pela sua monstruosidade ou por sua topografia acidentada, o que dificulta o acesso em ramais íngremes e lodosos.

Nascimento (2009) assinala que a ausência de Licença de Instalação e Operação (LIO) empurra muitos assentados para a clandestinidade não havendo atendimento às normas de manejo florestal. Um caso decorrente desse fato foi o que aconteceu

em 2008 no assentamento Piquiazal, o mais antigo, localizado no município de Maza-gão, quando o batalhão de polícia ambiental apreendeu milhares de sacas de carvão e destruiu dezenas de fornos oriundos de atividades ilegais.

Com o intuito de solucionar esse problema, em 2006 o Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA) publicou a resolução nº 387/2006, que regulamenta a situação dos projetos de assentamentos de reforma agrária em implantação ou implantados até dezembro de 2003, condicionando a regularização mediante prévia apresentação do Plano de Recuperação do Assentamento (PRA) junto ao órgão ambiental competente para obter o licenciamento, conforme o artigo 8º da citada resolução. O plano consiste em um conjunto de ações planejadas complementares ao Plano de Desenvolvimento do Assentamento (PDA) ou de reformulação ou substituição a este, destinadas a garantir ao projeto de assentamento o nível desejado de desenvolvimento sustentável, em curto e médio prazo.

Atendendo a resolução acima, em 2008, 21 anos após a instalação dos primeiros assentamentos no estado, foram realizados os 4 primeiros PRAs, dos assentamentos Perimetral, Bom Jesus dos Fernandes, Serra do Navio e Cedro, sendo resultado da parceria entre o INCRA e o IMAP. Os demais PRAs, assim como os PDAs, foram feitos pelo IEPA e pelo RURAP. O Quadro 1 apresenta os assentamentos nos quais foram realizados os dois planos e a fase em que eles se encontram.

Quadro 1 – Projetos com Planos de Desenvolvimento do Assentamento(PDA) e o Plano de Recuperação do Assentamento(PRA).

Nome do projeto	Data de criação	PDA	PRA	Nome do projeto	Data de criação	PDA	PRA
PA Camot	13/12/86	concluído	concluído	PA Cruzeiro	18/08/98	concluído	concluído
PA Piquiazal	01/04/87	concluído	concluído	PA Nova Canaã	20/08/98	não	concluído
PA Perimetral	01/04/87	concluído	concluído	PA Pancada do Camaipí	16/09/98	concluído	concluído
PAE Maracá	27/10/88	concluído	concluído	PA Cujubim	16/09/98	concluído	em análise
PA Bom Jesus	25/03/94	concluído	concluído	PA Governador Janary	16/09/98	concluído	em análise
PA Serra do Navio	31/10/95	concluído	concluído	PA Lourenço	21/12/99	concluído	concluído
PA Matão do Piaçaca	05/01/96	concluído	concluído	PA Vila Velha do Cassiporé	27/12/99	concluído	concluído
PA Cedro	04/09/96	concluído	concluído	PA Corre água	01/03/00	concluído	concluído
PA Munguba	01/10/96	concluído	concluído	PA Pedra Branca	01/03/00	concluído	concluído
PA Piquiá do Amapá	08/01/97	concluído	concluído	PE Mutum	18/04/02	concluído	concluído
PA Nova Colina	08/01/97	concluído	concluído	PA Iguarapé Grande	24/06/02	concluído	não
PA São Benedito do Aporema	08/01/97	concluído	em análise	PA Ferreirinha	20/11/05	concluído	não
PA Manoel Jacinto	22/04/98	concluído	em análise	PDS Irineu e Felipe	23/11/05	concluído	concluído
PAE Anauerapucu	22/04/98	concluído	em análise	PAE Ipixuna Miranda	20/12/10	em análise	não
PA Itaubal	21/07/98	concluído	em análise	PAE Barreiro	27/12/10	em análise	não
PA Nova Vida	03/08/98	concluído	concluído	PAE Foz do Mazagão Velho	16/07/12	em análise	não

Fonte: INCRA (2015b). Org.: autores.

Ao todo foram realizados 31 Planos de Desenvolvimento do Assentamento e 27 Planos de Recuperação do Assentamento. Do total de PDAs, 3 ainda estão em fase de análise pelo INCRA, e dos PRAs, 6 também em fase de análise. Esses planos apresentam a situação dos assentamentos em termos econômicos, sociais, ambientais, políticos e culturais, elencando recomendações para tentar solucionar os problemas identificados. Em 2013 a resolução nº 458/2013 revogou a resolução Nº 387/2006. Com isso, restou apenas a conclusão dos planos já iniciados.

Apesar dos estudos e levantamentos realizados (o PDA e o PRA) quase nada mudou na realidade dos assentados, pois não houve avanços para além do diagnóstico e recomendações. Os projetos permanecem padecendo pelas péssimas condições de infraestruturas que deixam muito a desejar, em alguns casos pela ausência e em outros pelas péssimas condições em que estão sendo mantidas. Com isso, as famílias continuam abandonando os assentamentos e se deslocando, principalmente, para Macapá, contribuindo para o inchaço populacional da capital.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A criação de assentamentos rurais no Amapá, como política de reforma agrária deixou um legado para o estado de 54 projetos, atingindo os seus 16 municípios, e garantindo acesso a terra a milhares de famílias. No geral a sua implementação, como não seria diferente, obedeceu a lógica e as estratégias desenhadas para atingir os objetivos definidos para os diferentes períodos tratado no decorrer do trabalho, tendo como pano de fundo os papéis que a Amazônia representa para os diferentes governos, no jogo de forças em que diversos atores sociais se manifestam na busca de seus interesses.

Os primeiros assentamentos emergem como demandas existentes, que puderam se manifestar a partir do processo de democratização do país, na busca do direito a terra e acesso as áreas extrativistas do Sul do Amapá, por populações locais e/ou deslocadas para região no período áureo do extrativismo de castanha e borracha, conseguindo nas suas articulações o acesso a mais de um milhão de hectares disputados com grandes empresas e comerciantes do extrativismo na proposta de “reservas extrativista”, ambientalmente, muito simpática nas vésperas da ECO 92. Os outros projetos da época representaram demandas de populações em conflito com fazendeiros, ou para atender a um contingente populacional sem ocupação atraído pela mineração por empresas ou garimpos e possibilidades de emprego no novo estado que se constituía, ou na zona de livre comércio.

No período FHC na estratégia de atender as demandas de reforma agrária através da transferência dos conflitos fundiários para a Amazônia foram criados 25 projetos de assentamento tradicionais em áreas de floresta amazônica sem qualquer preocupação técnica com a questão ambiental, e em regiões afastadas, com precárias condições de atender populações deslocada das regiões afetadas pela expansão da agricultura empresarial, ou de outras regiões em busca de ocupação ou emprego.

No governo Lula, a preocupação inicial em garantir políticas de viabilização dos projetos existentes e a inserção de populações rurais excluídas das políticas sociais através da criação da modalidade de projetos com apelo ambiental, onde dos nove projetos criados no período, seis foram projetos agroextrativistas destinados a populações ribeirinhas, litorâneas e das ilhas, que são ambientes ecologicamente frágeis. Essa estratégia terá

continuidade no governo Dilma, onde todos os assentamentos criados foram em áreas ribeirinhas, litorâneas e ilhas.

Em que pese as especificidades identificadas em cada período do estudo, a política de assentamento rural na Amazônia, considerando a realidade amapaense, tem se mostrado inócua para atender as necessidade de uma reforma agrária, onde além do acesso a terra, os beneficiários dessa política precisa de todo um aparato de políticas sociais, econômicas e ambientais e tecnológicas que lhe permita sobreviver de forma digna, produzindo alimentos saudáveis e garantindo os serviços ambientais que a floresta amazônica pode ainda oferecer para a sociedade.

Apesar da política de criação de assentamentos rurais ter alcançado todos os municípios amapaenses, esse processo apresentou resultados concentrados, determinado em parte pela concentração demográfica e em parte pela luta política e capacidade de articulação das populações beneficiárias. O seu principal resultado positivo tem sido a garantia do acesso a terra, que oferece certa autonomia às populações assentadas, de pelo menos, decidir para quem vender o resultado do seu trabalho, coisa recente na Amazônia.

Nesse estudo, se constatou que no processo histórico, o problema principal no estado do Amapá não foi a falta de terras para distribuir, mas sim a necessidade reinante de políticas de sustentação do homem no campo, aqui em particular nos assentamentos. É preciso que os Governos assegurem programas e ações sólidas que promovam a sobrevivência nos e dos assentamentos, garantindo a viabilidade a médio e longo prazo dos projetos em seus aspectos econômicos, sociais, ambientais, culturais e políticos, principalmente, dotando-os de infraestrutura básica que atenda o mínimo da demanda das famílias assentadas.

O cenário atual nos assentamentos, marcado pela precariedade reinante, com poucas exceções de alguns projetos, tem contribuído muito para que os agricultores continuem abandonando seus lotes e se desloquem para as aglomerações urbanas do estado, especialmente para a capital, aumentando os problemas sociais aí existentes e criando novos, degradando ainda mais a luta das famílias que não conseguiram realizar seus projetos de melhoria de vida nos assentamentos.

REFERÊNCIAS

- ALEGRETTI, M. H. Reservas extrativistas: parâmetros para uma política de desenvolvimento sustentável na Amazônia. In: *Revista Brasileira de Geografia*, Rio de Janeiro, Vol. 54, p. 05-24, 1992.
- AMAPÁ, Governo do Estado do. *Diagnóstico preliminar do projeto do assentamento Cujubim*. Pracuúba-AP: Instituto de Desenvolvimento Rural do Amapá, 2007.
- BECKER, Berta K. *Amazônia*. São Paulo: Editora Ática, 2009.
- BRITO, Liane do S. B. *Planejamento regional na Amazônia e seus desdobramentos espaciais: o caso do estado do Amapá*. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Socio-

- ambiental). Universidade Federal do Pará. Belém-PA, 2007.
- BURSZTYZ, Marcel. *O país das alianças: elites e continuísmo no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora Vozes. 1990.
- CARDOSO, Fernando Henrique. *Reforma agrária: compromisso de todos*. Brasília: Secretaria de Comunicação Social, 1997.
- FILOCREÃO, Antonio S. M. Formação socioeconômica do Estado do Amapá. In: CASTRO, Edna; CAMPOS, Indio. *Formação Socioeconômica da Amazônia*. Belém: NAEA, 2015. p. 97-172.
- _____. *Amapá 2000-2013*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2015b.
- _____. *Agroextrativismo e capitalismo: as transformações recentes no agroextrativismo do Sul do Amapá*. 2007. 545 f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Socioambiental) – Núcleo de Altos Estudos da Amazônia da Universidade Federal do Pará, Belém-PA, 2007.
- GIRARDI, Eduardo Paulon. Atlas da questão agrária brasileira e cartografia crítica. In: *Confins*, N° 5, 2009.
- GIRARDI, E. P.; FERNANDES, B. M. A luta pela terra e a política de assentamentos rurais no Brasil: a reforma agrária conservadora. In: *Agrária*, São Paulo, N° 8, p. 73-98, 2008.
- HEREDIA, Beatriz et al. *Os impactos regionais da reforma agrária: um estudo sobre áreas selecionadas*. Rio de Janeiro: Editora da UFRRJ, 2003.
- IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Censo demográfico 2010*. Disponível em www.ibge.gov.br/estadosat/perfil.php?sigla=ap, acessado em agosto de 2015.
- _____. *Uso da terra no estado do Amapá: projeto levantamento e classificação do uso da terra*. Macapá-AP, 2004. (relatório técnico).
- IMAP - Instituto do Meio Ambiente e Ordenamento Territorial. *Situação fundiária do Amapá*. Macapá-AP, 2010.
- INCRA - Instituto de Colonização e Reforma Agrária. Sistema de Informações de Projetos de Reforma Agrária – SIPRA. *Identificação de projetos de reforma agrária: tipo, distância, famílias e área*. Instituto de Colonização e Reforma Agrária. Macapá-AP, 2015a.
- _____. *Relação dos projetos de assentamentos com os PDAs e PRAs*. Superintendência regional do Amapá. Macapá-AP, 2015b.
- _____. *Plano de Recuperação dos Assentamentos*. Macapá-AP, 2010.
- _____. *Plano de desenvolvimento do Projeto de Assentamento Extrativista Maracá*. Macapá-AP, 2004.
- _____. *Painel dos assentamentos*. Disponível em www.painel.incra.gov.br/sistemas/index.php. Acessado em setembro de 2016.
- JORGE, Sergio Paulo de Sousa. *Política fundiária como instrumento de ordenamento territorial*. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Sustentável). Universidade de Brasília. Macapá-AP, 2003.

- LIMA, Ricardo Angelo Pereira. Agricultura camponesa e dinâmica de ocupação no território do Amapá. In: PORTO, Jadson L.; LIMA, R. A. P.; BRITO, D. G. de. (organizadores). *Amapá: aspectos de uma geografia em construção*. Macapá, 2005. (série Percepções do Amapá, Volume 1).
- MATTEI, Lauro Francisco. A reforma agrária brasileira: evolução do número de famílias assentadas no período pós-redemocratização do país. In: *Estudos Sociedade e Agricultura*. Vol. 20, Nº 1, p. 301-325. Rio de Janeiro, 2012.
- NASCIMENTO, Adilson Garcia do. *A reforma agrária no estado do Amapá: o processo histórico institucional fundiário e as consequências dos projetos de assentamento sobre a cobertura florestal*. Dissertação (Mestrado em Direito Ambiental e Políticas Públicas). Universidade Federal do Amapá. Macapá-AP, 2009.
- OLIVEIRA, Adélia Engrácia de. Ocupação humana. In: *Amazônia, Desenvolvimento, Integração e Ecologia*. São Paulo, Brasiliense, 1983, p.144-327, 328.
- RÊGO, José Fernandes do. *Estado e Políticas Públicas: a reocupação econômica da Amazônia durante o regime militar*. São Luis: EDUFMA,
- SILVA, Irenildo Costa da; GARCIA, Moisés Salviano; FERREIRA, Rafael Bastos. Questão fundiária e assentamentos no estado do Amapá. In: *Anais do V Simpósio Internacional e VI Simpósio Nacional de Geografia Agrária*. Universidade Federal do Pará. Editora Açaí. Belém-PA, 2011.
- SILVA, Irenildo Costa da; LOMBA, Roni Mayer.; FILOCREO, Antônio Sérgio Monteiro Assentamentos rurais no estado do Amapá: uma visão da realidade. In: *Anais do XXI Encontro Nacional de Geografia Agrária*. Universidade Federal de Uberlândia. Uberlândia-MG, 2012.
- SILVA, Irenildo Costa da; LOMBA, Roni Mayer. O crédito rural na agricultura familiar no estado do Amapá-Brasil. In: *Informe Gepec*. Vol. 18, Nº 2, p. 20-36. Toledo-PR, 2014.
- LE TOURNEAU, François Michel Le; BURSZTYN, Marcel. Assentamentos rurais na Amazônia: contradições entre a política agrária e a política ambiental. In: *Ambiente e Sociedade*, Vol. XIII, Nº 1, p. 111-130. Campinas, 2010.

Artigo recebido em 27 de outubro de 2016.

Aprovado em 07 de novembro de 2016.